

IDEA

ZMNIEJSZANIE OBCIĄŻEŃ DLA BENEFICJENTÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI UE

- PUBLIKACJA PODSUMOWUJĄCA PROJEKT



wykonawca:
Fundacja IDEA Rozwoju

Publikacja opracowana w ramach projektu:
Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym - mechanizmy nadzoru
obywatelskiego

Warszawa, 2016

Spis treści

Wprowadzenie	3
Bariery w zmniejszaniu obciążeń dla beneficjentów	4
Wstęp	4
1.1. Prostota systemu a wymogi rozporządzeń unijnych.....	5
1.2. Bezpieczeństwo i pewność <i>versus</i> elastyczność.....	5
1.3. Napięcie między różnymi celami i priorytetami.....	6
1.4. Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów a zwiększanie obciążeń dla administracji.....	7
1.5. Zasady <i>versus</i> praktyka.....	7
1.6. Podsumowanie.....	8
Podsumowanie I fazy projektu – analiza ewaluacji i monitoring wprowadzanych rozwiązań	9
Wstęp	9
1. Wyniki analizy badań ewaluacyjnych i rekomendacje kluczowe	9
1.1. Identyfikacja raportów ewaluacyjnych.....	9
1.2. Analiza raportów – identyfikacja rekomendacji w zakresie obciążeń dla beneficjentów.....	10
1.3. Analiza rekomendacji.....	12
1.4. Wybór rekomendacji kluczowych.....	15
2. Metodologia działań monitoringowych i ich wyniki	18
3. Główne wnioski z I fazy projektu	20
Wykorzystanie wiedzy przez administrację – wyniki badania ewaluacyjnego	21
Wstęp	21
1. Wyniki badania ewaluacyjnego	21
1.1. Kwestie ogólne.....	21
1.2. Proces naboru i wyboru projektów.....	23
1.3. Proces monitorowania i kontroli.....	24
1.4. Proces finansowania.....	24
1.5. Komunikacja i promocja.....	25
2. Załącznik: Metodologia badania	26
2.1. Badanie kwestionariuszowe.....	26
2.2. Wywiady indywidualne.....	26
3. Podsumowanie	27
Notki o autorach	30
O Fundacji Idea Rozwoju	32

Wprowadzenie

W latach 2014-2015 Fundacja Idea Rozwoju zrealizowała w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”¹ projekt pn. „Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego”. W ramach projektu przeprowadzono analizę badań ewaluacyjnych, zleconych w okresie 2007-2013 dla oceny krajowych programów operacyjnych, pod kątem występowania w nich rekomendacji dotyczących zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów funduszy europejskich. Celem projektu było stworzenie mechanizmów nadzoru nad działaniami administracji rządowej w zakresie wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji oraz promocja wykorzystania ewaluacji przez polskie organizacje pozarządowe. Projekt miał też wpłynąć na zwiększenie wykorzystania przez administrację rekomendacji dotyczących zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów funduszy UE w latach 2014-2020.

Wnioski z projektu oraz zainteresowanie, jakie wzbudził w wielu środowiskach, zachęciły zespół badawczy do kontynuacji działań, tym razem w skali regionalnej. Tak narodził się pomysł na obecnie realizowany projekt - „Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym – mechanizmy nadzoru obywatelskiego”² finansowany w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

Publikacja stanowi podsumowanie działań projektowych i jest kolejnym źródłem wiedzy na temat obciążeń dla beneficjentów, mającym posłużyć merytorycznej debacie z administracją publiczną poświęconą tej kwestii. Publikację otwiera artykuł Dr Katarzyny Hermann-Pawłowskiej, w którym omawia ona bariery, jakie napotyka administracja, we wprowadzaniu uproszczeń dla beneficjentów. Trudności te wynikają m.in. z takiej konstrukcji systemu, która duży nacisk kładzie na wydatkowanie środków unijnych. W swoim artykule Dr Hermann-Pawłowska porusza również problem napięć między elastycznością, a bezpieczeństwem i pewnością systemu, a także między różnymi celami i zasadami polityki spójności UE.

W kolejnym artykule Justyna Kulawik-Dutkowska dokonuje podsumowania I etapu projektu, w ramach którego przeprowadzona została analiza raportów z badań ewaluacyjnych RPO województwa mazowieckiego oraz badań dotyczących zagadnień horyzontalnych wykonanych w latach 2007-2013. Głównym celem tej analizy była identyfikacja rekomendacji w obszarze zmniejszania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, a tym samym poznanie obciążeń, na jakie narażeni byli beneficjenci RPO w latach 2007 – 2013 oraz dowiedzenie się, jak wiedza z ewaluacji i zawarte w niej rekomendacje zostały wykorzystane w przygotowaniu perspektywy 2014 – 2020. Wyniki tej fazy projektu porównano z wynikami analogicznych działań realizowanych wcześniej przez Fundację w ramach projektu dedykowanemu krajowym programom operacyjnym.

Publikację wieńczy artykuł Macieja Kolczyńskiego, w którym opisuje on ostatni etap projektu, jakim było badanie ewaluacyjne. W stosunku do poprzedniego projektu ukierunkowanego na identyfikację obciążeń dla beneficjentów, badanie ewaluacyjne jest nowym elementem. Dzięki zaangażowaniu w jego realizację organizacji pozarządowych - beneficjentów RPO Woj. Mazowieckiego oraz przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej dokonaliśmy oceny obciążeń administracyjnych nałożonych na beneficjentów funduszy UE w latach 2014-2020. Artykuł ma na celu przede wszystkim omówienie wyników przeprowadzonej ewaluacji.

Zapraszamy Państwa do lektury,

Zespół projektu WERE



¹ Program "Obywatele dla Demokracji" finansowany z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i wdrażany przez Fundację im. Stefana Batorego w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży.

² Dla projektu została przyjęta skrótowa nazwa – WERE, która pochodzi od hasła będącego *spiritus movens* działań projektowych, tj. Wykorzystanie Ewaluacji przez Regiony.

Bariery w zmniejszaniu obciążeń dla beneficjentów

Wstęp

Projekt pt. „Wykorzystanie wiedzy przez administrację na szczeblu regionalnym –mechanizmy nadzoru obywatelskiego” realizowany przez Fundację Idea Rozwoju ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich stawia sobie jako jeden z celów wypracowanie mechanizmów monitorowania działań administracji publicznej w zakresie zmniejszania obciążeń dla beneficjentów oraz wykorzystania w tym celu wiedzy płynącej z ewaluacji. Doświadczenia tego projektu, jak i projektu dotyczącego szczebla centralnego realizowanego przez Fundację w latach 2014-2015³ wskazują, że administracja nie pozostaje bierna w tym obszarze. Podejmuje ona szereg działań nastawionych na zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów. Wśród nich wymienić można:

- omawianie kwestii obciążeń dla beneficjentów na komitetach monitorujących, powoływanie grup roboczych ds. uproszczeń systemu,
- zorganizowanie akcji pt. „Proste fundusze” w okresie 2007-2013, a w okresie 2014-2020 powołanie ciała eksperckiego doradzającego administracji rządowej w zakresie uproszczeń dla beneficjentów – tj. Forum ds. uproszczeń, organu pomocniczego ministra ds. rozwoju,
- bieżące analizowanie obciążeń w procesie wdrażania programów unijnych i podejmowanie działań naprawczych, w tym inicjatyw ustawodawczych (np. zmiany w ustawie wdrożeniowej⁴ zaproponowane w listopadzie 2016 r.).

Sami respondenci badania zrealizowanego w trakcie projektu zauważają większą transparentność podejmowanych przez administrację działań, większą liczbę konsultacji i debat na temat obciążeń dla beneficjentów w okresie 2014-2020.

Niemniej, podejmowane działania nie prowadzą, jak dotychczas, do zmiany postrzegania systemu realizacji polityki spójności UE, który w opinii beneficjentów funduszy jest nadal skomplikowany i nieprzyjazny. Pojawia się w związku z tym pytanie o przyczyny nieskuteczności podejmowanych działań upraszczających. Odpowiedź może leżeć w samym systemie realizacji polityki spójności UE, w którym jak pokazują doświadczenia płynące z realizowanych przez Fundację projektów występują pewne napięcia.

Przeprowadzone analizy, badania oraz dyskusje z uczestnikami systemu wskazują, że napięcia obejmować mogą następujące kwestie:

- prostota systemu a wymogi rozporządzeń,
- bezpieczeństwo systemu a jego elastyczność,
- wybór między różnymi celami i priorytetami,

³ Projekt pn. „Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” realizowany w ramach Programu "Obywatele dla Demokracji" finansowany z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i wdrażany przez Fundację im. Stefana Batorego w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży.

⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146).

- zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów a zwiększanie obciążeń dla administracji,
- zasady versus praktyka.

1.1. Prostota systemu a wymogi rozporządzeń unijnych

Oczekiwaniom projektodawców i jego twórców na poziomie krajowym co do prostoty systemu stają na drodze same wymogi rozporządzeń unijnych dotyczące sposobu organizacji tego systemu. Jak zauważono w trakcie rozmów z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju liczba artykułów rozporządzeń unijnych dotyczących funduszy wzrasta w każdej kolejnej perspektywie, a wymogi rozporządzeń stają się coraz bardziej szczegółowe. Utrudnia to w opinii przedstawicieli administracji rządowej tworzenie prostego systemu wdrażania funduszy unijnych.

Wymogi rozporządzeń przekładają się również na rozrastającą się dokumentację wdrożeniową tworzoną na poziomie krajowym. Jak zauważono w trakcie działań monitoringowych podjętych w projekcie, projektodawcy muszą się zapoznać z wieloma załącznikami do regulaminów konkursów tj. setkami stron dokumentacji dla właściwego przygotowania i wdrażania projektu. Choć w opinii niektórych przedstawicieli Ministerstwa bardziej szczegółowe wytyczne przekładają się na zmniejszenie nieprawidłowości w procesie wdrażania funduszy, to równocześnie objętość dokumentacji konkursowej zniechęca potencjalnych projektodawców do składania wniosków projektowych, albo przynusza do korzystania z firm konsultingowych. Stanowi to zatem oczywistą barierę w aplikowaniu o środki unijne.

Niemniej, tworząc system zgodny z wymogami rozporządzeń można szukać rozwiązań, które ułatwiają życie beneficjentom. Dla przykładu projektowana w trakcie pisania tego artykułu zmiana w ustawie wdrożeniowej dotycząca likwidacji wytycznych programowych (przygotowywanych przez instytucje zarządzające) pozwoli zmniejszyć ilość dokumentów, z którymi muszą zapoznać się projektodawcy przygotowujący wniosek projektowy.

1.2. Bezpieczeństwo i pewność versus elastyczność

Inną kontrowersyjną kwestią jest pytanie o to, czy tworzyć system wdrażania funduszy, który jest bezpieczny i niezmienny, czy taki, który jest elastyczny. Napięcie między tymi dwoma wartościami, istotnymi z punktu widzenia beneficjentów, jest widoczne w różnych aspektach. Podstawowym i powtarzającym się postulatem od początku wdrażania funduszy w Polsce jest kwestia zapewnienia pewnego otoczenia prawnego. Beneficjenci negatywnie oceniają zmienność otoczenia regulacyjnego, powodującą brak pewności, co do obowiązujących przepisów prawnych. Utrudnia to im poruszanie się w przepisach i zasadach związanych z wdrażaniem funduszy unijnych. Z drugiej strony wielokrotnie pojawiają się propozycje uelastyczniania przyjętych procedur, tak by dostosowywać je do potrzeb beneficjentów, co zmniejsza ma obciążenia.

W dyskusję: bezpieczeństwo i pewność versus elastyczność wpisuje się kwestia parametryzacji oceny projektów. Parametryzacja daje pewność, co do wyników oceny i pozwala beneficjentom oszacować szanse pozytywnej oceny, stąd wydaje się najbardziej korzystna z punktu widzenia beneficjentów. Niemniej, zastosowanie parametryzacji do wszystkich projektów i każdego etapu oceny prowadziłoby do tego, że projekty wartościowe merytorycznie, ale niestandardowe - innowacyjne czy bardziej złożone przepadałyby w konkursach. W tym przypadku proponowane są bardziej elastyczne zasady oceny pozwalające na zróżnicowaną ocenę ekspercką, także w formie panelów eksperckich, a nawet wprowadzenie możliwości negocjacji z beneficjentem ostatecznego kształtu projektu.

Warto na tym przykładzie zauważyć, że rozwiązania, które mają uprościć życie beneficjentów nie zawsze mają takie konsekwencje. Wprowadzenie w okresie 2014-2020 możliwości negocjacji kształtu projektu na dużo szerszą niż w okresie 2007-2013 skalę mogło przyczynić się w sposób niezaplanowany do przedłużenia procesu oceny wniosków. Na taką interpretację wskazują doświadczenia z wdrażania programu Horyzont, w którym Komisja Europejska zrezygnowała z możliwości negocjacji w trakcie oceny projektów właśnie ze względu na to, że wpływało to negatywnie na długość oceny wniosków. W obecnej chwili długość oceny wniosków projektowych przekraczająca ustawowe terminy jest jedną z negatywnie ocenianych przez projektodawców barier wdrażania funduszy. I tak rozwiązanie, które miało przyczynić się do wyboru najlepszych projektów poprzez możliwość interakcji z projektodawcami mogło zarazem stworzyć nowe obciążenie w postaci przedłużających się procedur oceny. Długi okres oczekiwania na wyniki oceny wpływa na przykład na to, że przygotowane w projektach budżety czy harmonogramy realizacji projektów stają się nieaktualne.

Podany przykład wskazuje, że w celu zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów konieczne wydaje się umiejętne łączenie rozwiązań zapewniających pewność z tymi zapewniającymi elastyczność. Przy czym, szczególna uwaga powinna być poświęcona ocenie tego, na ile wprowadzane rozwiązania gwarantują bezpieczeństwo i pewność wyłącznie dla potrzeb instytucji w systemie zarządzania i wdrażania funduszy unijnych stanowiąc równocześnie obciążenie dla beneficjentów

1.3. Napięcie między różnymi celami i priorytetami

W trakcie analizy badań ewaluacyjnych pod kątem identyfikacji rekomendacji z badań dotyczących zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów zauważono pewne sprzeczności w systemie realizacji funduszy unijnych, które wynikają z konkurencji między różnymi celami i priorytetami polityki spójności UE. Takie napięcia zauważono także w trakcie analizy badań ewaluacyjnych zrealizowanych dla krajowych programów operacyjnych w latach 2007-2013, która przeprowadzona zostało w ramach wcześniejszego projektu Fundacji.

Podczas gdy zdecydowana większość rekomendacji wskazywała na uproszczenia czy zmiany prowadzące do zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów, pojawiały się również takie, które zwiększały obciążenia dla beneficjentów. Co więcej część z obciążeń, którym próbowano zaradzić, powstała w wyniku realizacji rekomendacji płynących z innych raportów ewaluacyjnych. Przykładem są tu ewaluacje realizowane w ramach PO RPW, które proponowały wprowadzenie dodatkowych ankiet monitorujących kwestie komplementarności projektów oraz równości szans, podczas gdy badanie ewaluacyjne dotyczące kwestionariuszy do monitorowania proponowało ograniczenia stopnia monitorowania tych kwestii. Innym przykładem jest „*Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG*”⁵, która zawierała rekomendacje proponujące zwiększenie obciążeń administracyjnych dla wnioskodawców związane z monitorowaniem kwestii realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

Takie niespójności w rekomendacjach między programami wynikają z uznania innych celów za bardziej istotne niż zmniejszenie obciążeń beneficjentów – w przytaczanych przypadkach był to cel realizacji polityk horyzontalnych w ramach projektów finansowanych z funduszy strukturalnych -. W związku z tym pojawia się pytanie o wagę nadawaną tym sprawom i hierarchię ważności przykładaną do poszczególnych zagadnień występujących w ramach funduszy polityki spójności UE. Pojawia się

⁵ *Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG*, Agrotec Polska 2011.

również pytanie o to, jak godzić te rozbieżne cele. Raporty ewaluacyjne zawierają pewne propozycje w tym zakresie (np. „*Badanie ewaluacyjne kwestionariuszy do monitorowania PO RPW*”⁶ proponuje, jak monitorować kwestie realizacji równości szans czy komplementarności, by w jak najmniejszym stopniu zwiększać obciążenia dla beneficjentów).

1.4. Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów a zwiększanie obciążeń dla administracji

Wprowadzenie w życie rozwiązań- dotyczących zmniejszania obciążeń dla beneficjentów napotyka czasami opór ze strony administracji związany z postrzeganiem ich jako zwiększających obciążenia dla jej pracowników. Jednym z przykładów jest kwestia ograniczenia liczby załączników wymaganych do wniosku projektowego. Ponieważ część z nich jest dostępna w rejestrach publicznych, w opinii ekspertów Fundacji, nie ma konieczności, ich dostarczania przez projektodawców. Niemniej, w dyskusjach przeprowadzonych w trakcie projektu, pojawiły się opinie, że sprawdzanie w rejestrach publicznych wymaganych przez dokumentację konkursową informacji stanowi nadmierne obciążenie dla pracowników instytucji organizujących konkursy. Stąd wnioskować można o negatywnym nastawieniu pracowników niektórych instytucji w systemie do wprowadzania uproszczeń dla beneficjentów.

Równocześnie zastanowić się należy, czy ciężar związany z wdrażaniem programów operacyjnych nie powinien przede wszystkim spoczywać na instytucjach działających w systemie, a nie być przenoszony na beneficjentów funduszy. Takie podejście promuje Ministerstwo Rozwoju proponując jako jedną ze zmian w ustawie wdrożeniowej zapis, który stanowi, że nie można od beneficjentów wymagać dokumentów, które są dostępne w rejestrach publicznych.

1.5. Zasady versus praktyka

Ostatnią kwestią wartą podkreślenia jest fakt, że wiele ze zidentyfikowanych w trakcie realizacji projektu obciążeń nie wynika z zasad leżących u podstaw polityki spójności, ale z praktyki ich wdrażania przez instytucje działające w systemie. Połowa ze zidentyfikowanych w trakcie analizy badań ewaluacyjnych rekomendacji (50%) dotyczących zmniejszania obciążeń dla beneficjentów znalazła się w obszarze komunikacji i promocji. Proponowane uproszczenia dotyczyły w tym przypadku przede wszystkim sposobu informowania o funduszach unijnych, w tym takich kwestii jak:

- uproszczenia języka funduszonego,
- uproszczenia sposobu prezentowania treści na stronach internetowych,
- promowania dobrych praktyk w wykorzystaniu funduszy UE,
- stosowania w większym stopniu form warsztatowych w trakcie szkoleń na temat kolejnych naborów wniosków,
- zwiększenia możliwości bezpośredniego, spersonalizowanego kontaktu beneficjentów z urzędnikami poprzez rozwijanie elektronicznych form komunikacji, czy
- szerszego wykorzystania do działań informacyjnych i promocyjnych mediów społecznościowych i technologii mobilnych.

Jak wynika z dyskusji z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego wiele z powyższych rekomendacji jest stopniowo wprowadzanych w życie w trakcie perspektywy 2014-

⁶ *Badanie ewaluacyjne kwestionariuszy do monitorowania PO RPW*, ECORYS Polska, 2011.

2020, można więc powiedzieć, że instytucje stale się uczą i podejmują działania w odpowiedzi na potrzeby beneficjentów.

Również w innych obszarach wiele rekomendacji z badania przeprowadzonego w ramach projektu dotyczy sposobu funkcjonowania pewnych rozwiązań (jak generatora wniosków czy systemu informatycznego SL 2020), bądź też poprawy kompetencji osób działających w systemie, tj. opiekunów projektów, osób udzielających informacji w punktach informacyjnych czy ekspertów oceniających wnioski. Pozytywne zmiany w tym zakresie nie wynikają ze zmian systemowych czy prawnych, za to wymagają ciągłego wsłuchiwania się w uwagi i oczekiwania beneficjentów i podejmowania na tej podstawie działań naprawczych.

1.6. Podsumowanie

Doświadczenia z projektów realizowanych przez Fundację Idea Rozwoju w zakresie zmniejszania obciążeń wskazują, że działania upraszczające wprowadzane przez administrację publiczną napotykać na bariery związane z wymogami nałożonymi przez przepisy prawne, z koniecznością przestrzegania zasad i celów polityk horyzontalnych, a także z napięciem związanym z hierarchizacją różnych wartości (tj. bezpieczeństwo i elastyczność). Ponadto, na przeszkodzie we wdrażaniu uproszczeń stoi nastawienie instytucji działających w systemie, które postrzegać mogą pewne zmiany na korzyść beneficjentów jako obciążające dodatkową pracą pracowników tych instytucji. Co więcej, wiele obciążeń nie wynika z zasad leżących u podstaw polityki spójności UE lecz z praktyki działania urzędów i tam w pierwszej kolejności należy poszukiwać uproszczeń. Pomimo tych barier, doświadczenia z realizacji projektu oraz udziału Fundacji Idea dla Rozwoju w Forum ds. Uproszczeń powołanych przez ministra ds. rozwoju wskazują, że dalsze zmniejszanie obciążeń dla polityki spójności UE jest możliwe, a działania i dyskusja zapoczątkowana w ramach projektu Fundacji przynosi efekty i powinna być kontynuowana.

Podsumowanie I fazy projektu – analiza ewaluacji i monitoring wprowadzanych rozwiązań

Wstęp

W I fazie projektu przeprowadzono analizę raportów z badań ewaluacyjnych RPO województwa mazowieckiego (RPO WM) oraz badań dotyczących zagadnień horyzontalnych dla perspektywy finansowej 2007-2013. Celem analizy była identyfikacja rekomendacji w obszarze zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów. Następnie przeprowadzone zostały działania monitoringowe badające, w jakim stopniu te rekomendacje zostały wdrożone w rozwiązaniach wprowadzanych w perspektywie 2014 – 2020. Dzięki temu udało się dowiedzieć, na jakie obciążenia byli narażeni beneficjenci RPO w latach 2007 – 2013 oraz jak wiedza z ewaluacji i zawarte w niej rekomendacje mogły zostać (i zostały) wykorzystane w przygotowaniu perspektywy 2014 – 2020. Wyniki tej fazy projektu zostaną porównane z wynikami analogicznej fazy projektu realizowanego wcześniej przez Fundację dla krajowych programów operacyjnych⁷. Podstawą dla opracowania poniższego artykułu są dwa raporty:

- Raport z marca 2015 r. „Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE - rekomendacje z badań ewaluacyjnych”, opracowany w ramach ww. projektu Fundacji dla krajowych programów operacyjnych (KPO) (dalej: raport z projektu krajowego),
- Raport z kwietnia-maja 2016 r. „Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE na szczeblu regionalnym - rekomendacje z badań ewaluacyjnych oraz wyniki działań monitoringowych”, opracowany w ramach obecnego projektu pn. „Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym - mechanizmy nadzoru obywatelskiego”, współfinansowanego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (dalej: raport z projektu regionalnego).

1. Wyniki analizy badań ewaluacyjnych i rekomendacje kluczowe

1.1. Identyfikacja raportów ewaluacyjnych

Pierwszym krokiem w projekcie była identyfikacja raportów z badań ewaluacyjnych z okresu 2007-2013, w których mogłyby pojawić się rekomendacje służące zmniejszeniu obciążeń dla beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego.

Raporty zostały zidentyfikowane na podstawie bazy badań ewaluacyjnych, dostępnej na stronie http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx. Następnie lista raportów zweryfikowana została na podstawie wykazu raportów pogrupowanych według strategicznych obszarów działań na tej samej stronie internetowej.

⁷ Projekt „Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” finansowany z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i wdrażany w ramach programu „Obywatele dla Demokracji” Fundacji Batorego

RPO WM stanowi część całego systemu funduszy polityki spójności w Polsce, dlatego zdecydowano się przeanalizować także raporty ewaluacyjne o charakterze horyzontalnym, odnoszące się do różnych aspektów systemu zarządzania i wdrażania funduszy, swym zakresem obejmujące różne programy operacyjne⁸. Przyjęto bowiem założenie, że raporty te powinny zawierać rekomendacje istotne z punktu widzenia całego systemu zarządzania funduszami polityki spójności UE, w którego skład wchodzi również RPO WM. Te raporty zostały zidentyfikowane analogicznie do raportów dotyczących RPO WM. Zakres tematyczny raportów horyzontalnych objął obszar strategiczny, tj. *good governance*, rozwój regionalny i terytorialny innowacyjność gospodarki, rozwój zasobów ludzkich..

W sumie zidentyfikowano 54 raporty ewaluacyjne, z czego 17 dotyczyło bezpośrednio RPO Województwa Mazowieckiego 2007-2013, 35 raportów dotyczyło badań o charakterze horyzontalnym, obejmujących więcej niż 1 program operacyjny, 1 raport dotyczył PO KL, a 1 Europejskiego Funduszu Społecznego. 32 badania dotyczyły obszaru *good governance*, 16 – rozwoju regionalnego i terytorialnego, 5 – obszaru innowacyjności gospodarki i 1 – obszaru rozwoju zasobów ludzkich. Analizowane raporty ewaluacyjne dotyczyły w zdecydowanej większości okresu 2007-2013, a tylko w 3 przypadkach także okresu 2004-2006. Tylko w jednym przypadku – badanie dotyczące okresu 2007-2013 było realizowane również pod kątem planowania perspektywy 2014-2020. Należy podkreślić, że żadne z badań nie było wprost poświęcone obciążeniom dla beneficjentów, natomiast jedno dotyczyło identyfikacji barier w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych przez małe i średnie przedsiębiorstwa na projekty innowacyjne⁹.

Dla porównania, w projekcie dotyczącym krajowych programów operacyjnych do analizy wytypowano 176 raportów z badań ewaluacyjnych opracowanych dla pięciu programów operacyjnych:

- Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (PO IR),
- Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER),
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ),
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (PO PW),
- Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (PO PC).¹⁰

1.2. Analiza raportów – identyfikacja rekomendacji w zakresie obciążeń dla beneficjentów

Należy przede wszystkim wyjaśnić, że pojęcia „beneficjenta” i „obciążeń” w opisywanym projekcie były rozumiane bardzo szeroko. „Beneficjentem” jest zarówno podmiot, który dopiero aplikuje bądź nawet dopiero rozważa aplikowanie o środki z funduszy strukturalnych w ramach RPO WM, jak i podmiot, który otrzymał dotację i realizuje projekt. Z kolei „obciążenia dla beneficjentów” rozumiane są w tym projekcie nie tylko jako bariery biurokratyczne kreujące koszty po stronie beneficjentów, ale wszelkie ograniczenia, które bezpośrednio lub pośrednio utrudniają lub uniemożliwiają aplikowanie o środki unijne i realizację projektów. W związku z tym również szeroko były rozumiane rekomendacje w zakresie obciążeń dla beneficjentów.

⁸ W jednym przypadku badanie dotyczyło Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

⁹ Raport z projektu regionalnego, s. 4 i 7.

¹⁰ Raport z projektu krajowego, s. 4 i 5.

Zidentyfikowane rekomendacje zostały zaklasyfikowane do jednej z sześciu kategorii tematycznych. Większość z przyjętych kategorii związana jest z cyklem życia projektu i dotyczy różnych etapów, na których beneficjent lub potencjalny beneficjent może napotykać na bariery lub utrudnienia. W celu ułatwienia analizy zebranych rekomendacji do każdej kategorii przypisano subkategorie, istniała również możliwość dodania kategorii i subkategorii uzupełniającej dla rekomendacji, które mieszczą się w więcej niż jednej kategorii głównej (np. dotyczą jednocześnie procesu naboru i wyboru projektów oraz komunikacji i promocji). Poniższa tabela prezentuje kategorie wraz z podziałem na subkategorie:

Tabela 1. Kategorie i podkategorie dla zidentyfikowanych rekomendacji¹¹

Kategorie					
Proces naboru i wyboru projektu	Monitorowanie	Finansowanie	Kontrola	Ogólne	Komunikacja i promocja
Subkategorie					
Kryteria wyboru projektu	Komitety monitorujące	Źródła finansowania i budżetowania (ogólne reguły)	Kontrola	Zasady horyzontalne/ Partnerstwo	Jakość, zakres i dostęp do informacji
Wniosek i umowa o dofinansowanie (ocena samych dokumentów)	Systemy informatyczne	Zasady finansowania projektu (np. ryczały, kwalifikowalność wydatków)	Inne	Prawne (w tym wytyczne)	Szkolenia, warsztaty, spotkania, konferencje
Nabór	Proces monitorowania (w tym wnioski o płatność jeśli dotyczy to aspektów związanych z monitorowaniem)	Instrumenty finansowe		Programowe	Nowe technologie i strony internetowe
Ocena	Archiwizacja dokumentów	Płatności (w tym wnioski o płatność jeśli dotyczy to ogólnie procesu składania i ich weryfikacji lub samych kwestii finansowych)		Proceduralne	Punkty informacyjne
Środki odwoławcze	Inne	Inne		Zarządcze	Inne
Inne				Wdrożeniowe	
				Inne	

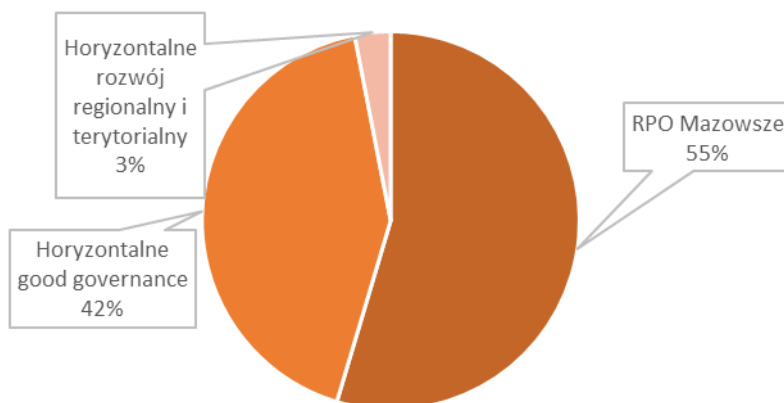
¹¹ Raport z projektu regionalnego, s. 5.

1.3. Analiza rekomendacji

W projekcie przyjęto założenie zaufania do procesu ewaluacji opartego na metodzie naukowej, a w konsekwencji do badań realizowanych w ramach ewaluacji i ich wyników. Celem badaczy nie była więc weryfikacja słuszności zawartych w raportach ewaluacyjnych rekomendacji, założono bowiem wstępnie, że wszystkie rekomendacje są słuszne z punktu widzenia trafności i adekwatności. Ze względu na niską jakość części ze zidentyfikowanych rekomendacji przeprowadzono jednak ekspercką analizę jakościową rekomendacji i ich uzasadnień, dzięki czemu można było wybrać te rekomendacje, które powinny być wdrożone w okresie 2014-2020 (patrz dalej: wybór rekomendacji kluczowych).

W sumie zidentyfikowano 130 rekomendacji w tym obszarze, z czego 71 rekomendacji dotyczących RPO WM, 55 – horyzontalnych dotyczących obszaru *good governance*, a 4 horyzontalne dotyczyły obszaru rozwoju regionalnego i terytorialnego.¹² W projekcie dotyczącym krajowych programów operacyjnych zidentyfikowano w sumie 408 rekomendacji¹³. Wynika to ze znacznie większej liczby przeanalizowanych raportów. Analiza ilościowa obrazuje rozkład rekomendacji między badania dotyczące bezpośrednio RPO WM i badania horyzontalne, a także między przyjęte kategorie i subkategorie tematyczne, pokazując jednocześnie pewne tendencje w zakresie zawartości raportów ewaluacyjnych w odniesieniu do obszaru zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.

Wykres 1. Udział rekomendacji ze względu na program operacyjny



Źródło: Opracowanie własne¹⁴

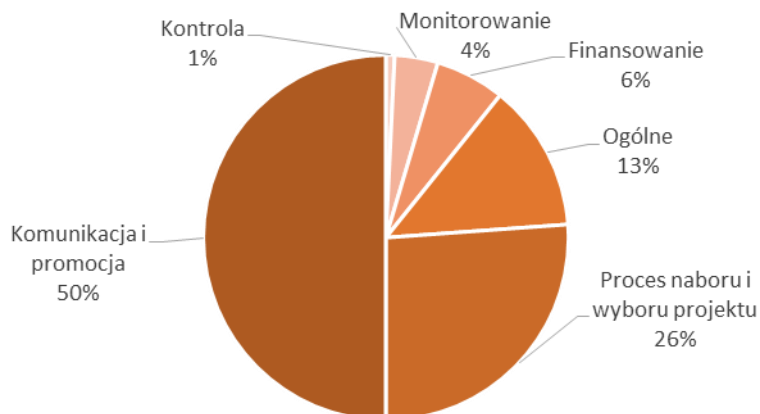
¹² Raport z projektu regionalnego, s. 7.

¹³ Raport z projektu krajowego, s. 43.

¹⁴ Raport z projektu regionalnego, s. 7.

Jeżeli chodzi o podział na kategorie, to najczęściej, bo aż 65 rekomendacji (50%) zidentyfikowano w kategorii *Komunikacja i promocja*. 34 rekomendacje dotyczyły kategorii *Proces naboru i wyboru projektów* (26%), 17 kategorii *Ogólne* (13%), 8 kategorii *Finansowanie* (6%), 5 kategorii *Monitorowanie* (4%), Tylko 1 rekomendacja dotyczyła kategorii *Kontrola*.¹⁵

Wykres 2. Udział rekomendacji ze względu na kategorie

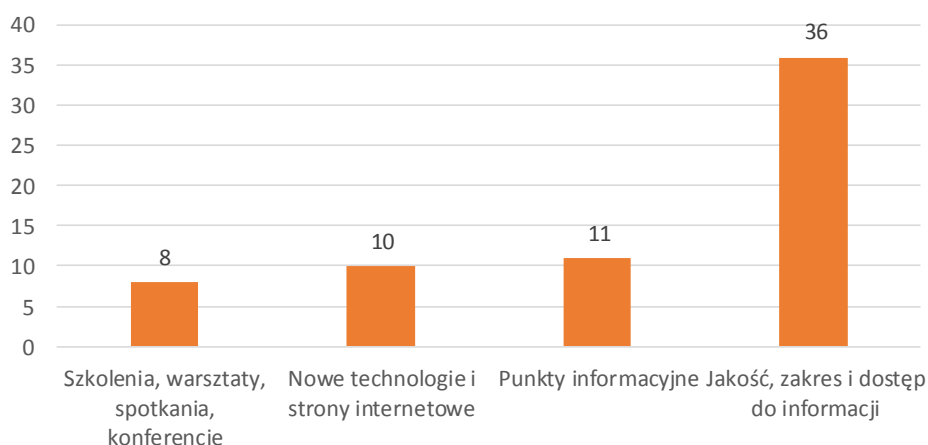


Źródło: Opracowanie własne¹⁶

Zbliżony rozkład rekomendacji pomiędzy kategoriami wystąpił w projekcie dotyczącym krajowych programów operacyjnych, gdzie również najczęściej rekomendacji zidentyfikowano w kategoriach *Komunikacja i promocja* oraz *Proces naboru i wyboru projektów*. Nie znaczy to jednak automatycznie, że właśnie w tych obszarach występuje najwięcej obciążenia dla beneficjentów. Taki rozkład może np. wynikać z faktu, że te dwie kategorie tematyczne zostały najdokładniej przebadane bądź w tym obszarach zrealizowano najwięcej badań ewaluacyjnych.

Poniższe wykresy obrazują rozkład rekomendacji pomiędzy subkategoriami w ramach trzech największych kategorii.

Wykres 3. Podział rekomendacji z obszaru komunikacji i promocji między subkategorie



Źródło: Opracowanie własne¹⁷

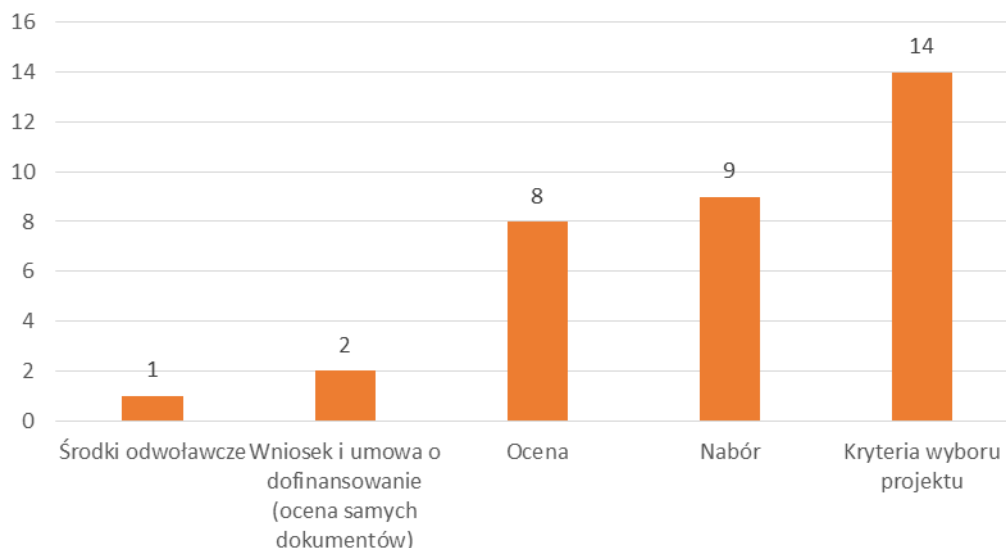
¹⁵ Raport z projektu regionalnego, s. 7.

¹⁶ Raport z projektu regionalnego, s. 7.

¹⁷ Raport z projektu regionalnego, s. 8.

Najwięcej rekomendacji w tym obszarze dotyczyło więc kwestii związanych z językiem komunikacji instytucji z beneficjentami, lepszego dostosowania komunikacji do grup odbiorców oraz zawartości stron internetowych.

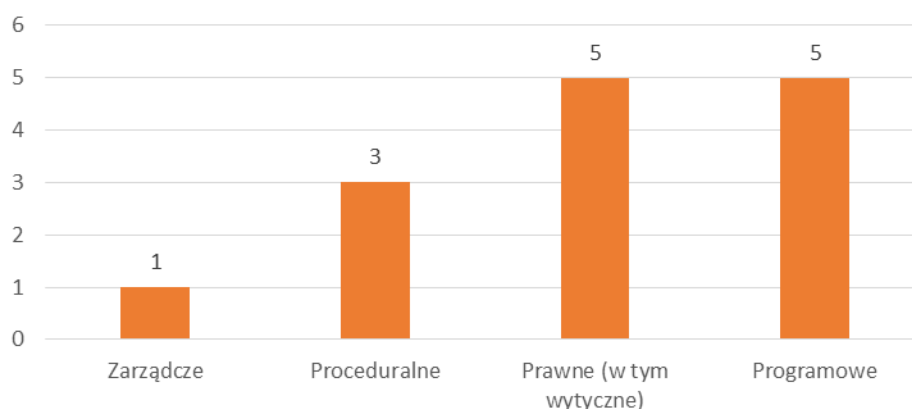
Wykres 4. Podział rekomendacji z obszaru naboru i wyboru projektów między subkategorie



Źródło: Opracowanie własne¹⁸

W tej kategorii tematycznej najwięcej zastrzeżeń budzą kwestie związane z przeprowadzaniem konkursów. Kwestia kryteriów odgrywała również istotną rolę w projekcie dotyczącym krajowych programów operacyjnych. Mniej kontrowersji budzi ocena dokumentów, tj. wniosku i umowy o dofinansowanie oraz środków odwoławczych.

Wykres 5. Podział rekomendacji z obszaru ogólnego między subkategorie



Źródło: Opracowanie własne¹⁹

Jak widać, najbardziej obciążające są zagadnienia wyróżnione w subkategoriach *Prawne* i *Programowe*. Dotyczą one samego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i często wynikają z

¹⁸ Raport z projektu regionalnego, s. 8.

¹⁹ Raport z projektu regionalnego, s. 9.

przepisów prawa unijnego. W związku z tym są szczególnie trudne do wdrożenia na szczeblu instytucji takich jak Urząd Marszałkowski.

1.4. Wybór rekomendacji kluczowych

Następnym krokiem był wybór rekomendacji kluczowych w oparciu o kryteria jakościowe. Dla wyboru kluczowych rekomendacji w danych kategoriach przyjęto założenie, że szczególnie ważne dla zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów w perspektywie 2014-2020 jest wprowadzenie w życie rekomendacji spełniających następujące kryteria:

- rekomendacje występujące zarówno w raportach z badań dotyczących RPO WM, jak i w raportach z badań o charakterze horyzontalnym,
- rekomendacje powtarzające się z kluczowymi rekomendacjami zidentyfikowanymi w projekcie dotyczącym krajowych programów operacyjnych,
- rekomendacje bardzo dobrze uzasadnione przez ewaluatorów,
- rekomendacje wybrane przez ekspertów jako ciekawe i innowacyjne,
- rekomendacje dotyczące nowego okresu programowania 2014-2020.

W oparciu o te kryteria wybrano kluczowe rekomendacje dotyczące zmniejszania obciążeń dla beneficjentów, które powinny zostać uwzględnione w systemie wdrażania funduszy w okresie 2014-2020. Niektóre z rekomendacji kluczowych składają się z kilku rekomendacji szczegółowych, które można było zgrupować ze względu na zbieżność tematyczną. W sumie zidentyfikowano więc 24 rekomendacje kluczowe, obejmujące 40 rekomendacji szczegółowych.²⁰ W przypadku projektu dotyczącego krajowych programów operacyjnych zidentyfikowano 68 rekomendacji kluczowych.

Najwięcej rekomendacji kluczowych wybrano w kategorii *Proces wyboru i naboru projektów* ponieważ rekomendacje w obszarze *Komunikacji i promocji* często się powtarzały, składając się ostatecznie na mniejszą liczbę wyłonionych rekomendacji. Ze względu na małą liczbę rekomendacji kluczowych w obszarze *Monitorowanie i Kontrola* obszary te zostały połączone, tak aby ułatwić monitorowanie wdrożenia rekomendacji kluczowych.

W przypadku kategorii *Finansowanie* nie można było jednoznacznie zdefiniować rekomendacji kluczowych. Było to spowodowane małą liczbą zidentyfikowanych rekomendacji, a z drugiej strony ich zbyt szczegółowym lub nie pozwalającym na operacjonalizację charakterem.

Analiza wykazała również, że rekomendacje odnoszące się bezpośrednio do RPO WM były często bardzo szczegółowe i odnoszą się do konkretnych działań, co utrudniało identyfikację rekomendacji o szerokim zakresie oddziaływania na sytuację beneficjentów. Z tego względu dużo większe znaczenie wśród rekomendacji kluczowych miały rekomendacje pochodzące z badań o charakterze horyzontalnym, mimo ilościowej przewagi tych dotyczących RPO WM.

Należy zauważyć, że znacząca część zidentyfikowanych rekomendacji kluczowych jest zbieżna z wynikami wspomnianego już projektu mającego na celu identyfikację obciążeń dla beneficjentów krajowych programów operacyjnych.

²⁰ Raport z projektu regionalnego, s. 6.

Podsumowując wyniki analizy, warto jeszcze raz zauważyć, że żadne z przeanalizowanych badań ewaluacyjnych nie dotyczyło bezpośrednio obciążeń dla beneficjentów w całości. W związku z tym warto pamiętać o uwzględnianiu kwestii zmniejszania obciążeń dla beneficjentów przy zleceniu badań różnych aspektów funkcjonowania systemu zarządzania PO. Dodatkowo, w okresie 2014-2020 należy zaplanować oddzielne badania ewaluacyjne poświęcone temu tematowi. Analiza raportów ewaluacyjnych wskazuje również na niedostateczną ilość informacji dotyczących obciążeń dla beneficjentów w obszarach monitorowania, kontroli i finansowania. Dostępne informacje nie są kompleksowe i nie pozwalają na wyciąganie jednoznacznych wniosków dotyczących możliwych kierunków zmniejszania obciążeń dla beneficjentów. W związku z tym rekomenduje się przeprowadzenie badań ewaluacyjnych poświęconych tym obszarom.²¹ Fundacja sama przeprowadziła takie badanie, co okazało się tym bardziej interesujące, że doprowadziło do identyfikacji nowych barier.

Zestawienie wszystkich rekomendacji kluczowych prezentuje poniższa tabela²²:

Rekomendacje kluczowe	Kategoria
1. utrzymanie elastyczności ram prawnych systemu przy jednoczesnym ograniczeniu ich zmienności.	Ogólne
2. zmniejszenie biurokracji, uproszczenie procedur	Ogólne
3. położenie nacisku na rozliczanie efektów podjętych działań (ocenę skuteczności, efektywności, trwałości, komplementarności projektów wybranych na podstawie kryteriów), a nie formalnej poprawności procesu wydatkowania środków unijnych	Ogólne
4. niezmiennianie kryteriów przed otwarciem naboru	Proces wyboru i naboru projektów
5. kryteria formalne, a w konsekwencji proces oceny formalnej, nie powinny dominować nad kryteriami merytorycznymi i oceną merytoryczną	Proces wyboru i naboru projektów
6. zastosowanie kryteriów zerojedynkowych (spełnia/nie spełnia), gdy kryteria dotyczą oceny formalnej i cech dających się łatwo parametryzować	Proces wyboru i naboru projektów
7. upowszechnienie i utrwalenie zasady możliwości korekty błędów formalnych we wnioskach o dofinansowanie	Proces wyboru i naboru projektów
8. zapewnienie przejrzystości i jawności kryteriów wyboru projektów oraz procesu oceny i wyboru projektów	Proces wyboru i naboru projektów
9. udostępnianie potencjalnym beneficjentom wieloletnich harmonogramów naborów wniosków, o ile to możliwe wraz z przewidywaną kwotą alokacji na poszczególne konkursy oraz odpowiednio wczesne rozpowszechnianie informacji zapowiadającej rozpoczęcie naboru wniosków, a także zapewnienie odpowiedniej długości trwania naboru	Proces wyboru i naboru projektów
10. uwzględnianie przy wyborze terminów ogłaszania naborów projektów specyfiki sektora czy beneficjentów, jak i synchronizację naborów wniosków o dofinansowanie,	Proces wyboru i naboru projektów
11. standaryzację dokumentacji aplikacyjnej oraz informatyzację obsługi wniosków	Proces wyboru i naboru projektów
12. szerszą możliwość zastosowania kolegalności oceny projektów, wprowadzenia	Proces wyboru i

²¹ Raport z projektu regionalnego, s. 28-30.

²² Raport z projektu regionalnego, s. 29-30.

mechanizmów porównania wniosków pomiędzy sobą na etapie oceny oraz możliwości interakcji z projektodawcą,	naboru projektów
13. zapewnienie odpowiednich kwalifikacji ekspertów dokonujących oceny merytorycznej przez: - określenie standardów w procedurach ich wyboru, - zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, - rozwinięcie systemu akredytacji i szkoleń ekspertów.	Proces wyboru i naboru projektów
14. ustalenie rezerwy środków na odwołania na poziomie osi priorytetowej	Proces wyboru i naboru projektów
15. zniesienie tajności dokumentów roboczych przekazywanych członkom komitetów monitorujących oraz zwiększenie dostępu do aktualnych informacji dotyczących działalności komitetów przez ich umieszczenie na stronach internetowych	Monitorowanie
16. różnicowanie procedur kontrolnych w zależności od skali i wartości projektu w pewnych przypadkach dla realizacji zasady proporcjonalności	Kontrola
17. dążenie do uproszczenia języka, stosowanego zarówno w komunikatach adresowanych do ogółu społeczeństwa, jak i na stronach internetowych, w wytycznych i innych materiałach	Komunikacja i promocja
18. uproszczenie sposobu prezentacji treści na stronach internetowych	Komunikacja i promocja
19. promowanie dobrych praktyk w wykorzystaniu funduszy UE (w tym m.in. w poradniku)	Komunikacja i promocja
20. organizacja spotkań informacyjnych dla kolejnych naborów, dotyczących sporządzenia wniosku konkursowego i dokumentacji towarzyszącej (z położeniem nacisku na formę warsztatową)	Komunikacja i promocja
21. powiązanie harmonogramu szkoleń z harmonogramem ogłaszania konkursów	Komunikacja i promocja
22. możliwość bezpośredniego, spersonalizowanego kontaktu beneficjentów z urzędnikami poprzez rozwijanie elektronicznych form komunikacji	Komunikacja i promocja
23. szersze wykorzystanie do działań informacyjnych i promocyjnych mediów społecznościowych i technologii mobilnych	Komunikacja i promocja
24. standaryzacja usług świadczonych przez punkty informacyjne	Komunikacja i promocja

2. Metodologia działań monitoringowych i ich wyniki

Monitoring dotyczył oceny stopnia i sposobu uwzględnienia rekomendacji kluczowych w przygotowanym na lata 2014-2020 systemie wdrażania RPO WM. Proces ten miał służyć ocenie, w jakim stopniu wiedza zawarta w raportach ewaluacyjnych została wykorzystana dla poprawy sytuacji beneficjentów oraz jakie bariery napotyka wdrożenie zidentyfikowanych wcześniej rekomendacji kluczowych. Działania monitoringowe miały również służyć wyłonieniu rekomendacji dotyczących dalszych możliwych uproszczeń w systemie.

Monitoring objął rekomendacje kluczowe zidentyfikowane w czterech z badanych kategorii:

- ogólne,
- proces naboru i wyboru,
- monitorowanie i kontrola,
- komunikacja i promocja.

Monitoring opierał się przede wszystkim na analizie powstających w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego dokumentów wdrożeniowych dotyczących RPO WM na lata 2014-2020, ale też innych dokumentów regulujących system wdrażania funduszy unijnych w tym okresie, np. wytycznych Ministerstwa Rozwoju.

Analiza objęła:

- dokumentację konkursową - analizą objęto próbkę dokumentacji konkursowej (przede wszystkim regulaminy konkursów) z 9 konkursów wybrane w oparciu o kryterium różnorodności działań, źródła finansowania (EFS/EFRR), typów beneficjentów (m.in. przedsiębiorcy, JST i organizacje pozarządowe) oraz dat ogłoszenia konkursów (lata 2015 i 2016);
- harmonogramy naborów wniosków (dostępne na: <http://funduszeuropejskie.gov.pl>, <http://funduszedlamazowska.eu>);
- wytyczne MR i IZ RPO WM (dotyczące kwalifikowalności kosztów, kontroli, komitetów monitorujących, w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020);
- Regulamin Komitetu Monitorującego RPO WM (KM RPO WM);
- dokumenty z posiedzeń KM RPO WM;
- zapisy Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (wersja 1.1) RPO WM 2014-2020, w tym załącznik 3 do SZOOP - Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań/ poddziałań;
- przepisy Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.) (tzw. ustawy wdrożeniowej);

- Uchwałę 814/50/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie Zasad wyboru kandydatów na ekspertów biorących udział w wyborze projektów do dofinansowania, złożonych w ramach RPO WM 2014 – 2020
- Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów powołanych do weryfikacji formalnej wniosków o dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WM 2014-2020,
- dokumenty programowe (zapisy RPO WM 2014-2020),
- zawartość stron internetowych (<http://funduszedlamazowska.eu> i www.mazowia.eu) oraz kanałów w mediach społecznościowych,
- biuletyn RPO WM.

Ponadto, ze względu na specyfikę rekomendacji w obszarze *Komunikacja i promocja* w ramach monitoringu przeprowadzono wizytę w punkcie informacyjnym oraz rozmowy telefoniczne (przez infolinię) i osobiste z konsultantami w punktach informacyjnych. W przypadku rozmów z konsultantami w każdym przypadku był przedstawiany ten sam przypadek - matki wracającej do aktywności zawodowej, która poszukuje środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej.²³

Wyniki działań monitoringowych były przedmiotem dyskusji z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego, Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych oraz Ministerstwa Rozwoju. Stanowiło to niewątpliwie istotną wartość dodaną projektu, zarówno dla badaczy, jak i przedstawicieli instytucji publicznych. Dzięki temu dialogowi badacze mogli uzyskać wiedzę o stanie wdrażania rozwiązań mających na celu zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów oraz o przepisach prawnych ograniczających wdrożenie wszystkich rekomendacji w tym obszarze.

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu należy stwierdzić, że większość rekomendacji kluczowych z obszarów *Proces naboru i wyboru projektów*, *Komunikacja i promocja* oraz *Monitorowanie i kontrola* została wdrożona. Z kolei w przypadku rekomendacji z kategorii *Ogólne* co prawda osiągnięto postęp ale stan ich wdrożenia jest znacznie niższy niż w przypadku innych kategorii. Dotyczy to przede wszystkim stabilności prawa i upraszczania procedur. Wynika to przede wszystkim z przepisów, które w obecnym stanie prawnym nie pozwalają na wdrożenie wszystkich rekomendacji kluczowych w tej kategorii. Ważne jest jednak zwracanie uwagi na te kwestie i poddanie ich dalszej dyskusji na szczeblu krajowym i unijnym, niewykluczone bowiem, że stanie się to przyczynkiem do zmian w prawie. Trzeba jednak zaznaczyć, że rekomendacje kluczowe w tej kategorii były często niewystarczająco skonkretyzowane, w związku z tym znacznie utrudnione było ich wdrożenie, a co za tym idzie, monitorowanie.

Wdrożenie w życie większości rekomendacji kluczowych wynika zarówno z działań podejmowanych na szczeblu centralnym (zapisy ustawy i/lub wytycznych wprowadzających pewne uproszczenia), jak i z działań podejmowanych przez samą IZ RPO WM 2014-2020 (np. w zakresie komunikacji i promocji). Niemniej, istnieją nadal obszary, w których podjąć można dodatkowe działania nastawione na zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów. Należą do nich przede wszystkim kwestie związane z upraszczaniem procedur i zmniejszaniem biurokracji na etapie składania wniosków o dofinansowanie oraz rozliczania projektu, jak i dalsze uproszczenia w zakresie komunikacji i promocji.²⁴ Trzeba jednak

²³ Raport z projektu regionalnego, s. 31-32.

²⁴ Raport z projektu regionalnego, s. 33-36.

podkreślić, że system wdrażania funduszy unijnych jest bardzo dynamiczny, a więc rekomendacje niewdrożone jeszcze na etapie prowadzenia działań monitoringowych mogły zostać wdrożone po ich zakończeniu, co dotyczy np. obszaru komunikacji i promocji²⁵. Instytucje na szczeblu centralnym i samorządowym odpowiedzialne za realizację funduszy unijnych w Polsce monitorują na bieżąco ten system, także z punktu widzenia obciążeń dla beneficjentów. Dzieje się to m.in. na organizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Forum ds. uproszczeń wykorzystania funduszy UE.

Należy zauważyć, że nie wszystkie z rekomendacji kluczowych można było poddać szczegółowej ocenie wdrożenia bez konieczności zastosowania bardziej zaawansowanych metod badawczych. Z tego względu kwestie te zostały objęte ewaluacją obciążeń dla beneficjentów z ich punktu widzenia, przeprowadzoną w II fazie projektu.²⁶

3. Główne wnioski z I fazy projektu

Należy pozytywnie ocenić wprowadzane w perspektywie 2014 – 2020 zmiany w obszarze zmniejszania obciążeń dla beneficjentów. Wiele rekomendacji z badań ewaluacyjnych dla perspektywy 2007 – 2013 zostało wdrożonych w obecnej perspektywie. Widać, że system wdrażania funduszy strukturalnych nieustająco się zmienia, dotyczy to także obszarów wpływających na obciążenia dla beneficjentów. Z jednej strony przekłada się to na zmniejszanie tych obciążeń, ale z drugiej może powodować powstanie nowych obciążeń. Może to być niezamierzony skutek wprowadzanych rozwiązań, dlatego bardzo ważne jest stałe ich monitorowanie, tak aby system faktycznie zmierzał w kierunku uproszczenia.

Badania ewaluacyjne dla RPO WM są często bardzo szczegółowe lub dotyczą poszczególnych działań. W związku z tym trudno jest wyodrębnić z nich rekomendacje na tyle ogólne, aby dało się je zastosować do całego systemu wdrażania tego programu. W związku z tym podczas selekcji rekomendacji kluczowych badacze często odwoływali się do programów operacyjnych na szczeblu krajowym.

Wyniki tej fazy projektu były zbliżone do wyników projektu dotyczącego krajowych programów operacyjnych zarówno pod względem rozkładu rekomendacji w ramach kategorii tematycznych, jak i treści rekomendacji kluczowych. Ta zbieżność wydaje się uzasadniona ponieważ system wdrażania RPO WM jest częścią krajowego systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Co za tym idzie, beneficjenci poszczególnych programów operacyjnych, zarówno na szczeblu krajowym i regionalnym, doświadczają podobnych obciążeń wynikających z całego systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Ponadto, występują również pewne obciążenia specyficzne dla konkretnych programów operacyjnych.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego projektu trudno jest z całkowitą pewnością stwierdzić, że zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów w perspektywie 2014 – 2020 w systemie wdrażania RPO WM wynika wyłącznie z wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych dla perspektywy 2007 – 2013. Prawdopodobnie wpływ na to mają również inne czynniki, takie jak własna wiedza i doświadczenie pracowników instytucji. Zapewne oba te źródła wiedzy przenikają się, prowadząc w rezultacie do uproszczeń systemu i zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.

²⁵ Dotyczy to m.in. organizacji spotkań informacyjnych poświęconych poszczególnym naborom, większego wykorzystania mediów społecznościowych do promocji RPO, uproszczenia prezentowania informacji na stronach www.

²⁶ Raport z projektu regionalnego, s. 36.

Wykorzystanie wiedzy przez administrację – wyniki badania ewaluacyjnego

Wstęp

Niniejszy artykuł prezentuje wyniki III etapu projektu „Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” finansowanego w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Projekt miał m.in. za zadanie ocenę, na ile wyniki zleczanych badań ewaluacyjnych są wykorzystywane przez samorząd regionalny w procesie tworzenia polityk publicznych. W ramach projektu szczególnie skupiono się na zagadnieniu wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji dla zmniejszania obciążeń dla beneficjentów funduszy europejskich. Trzecim, a zarazem ostatnim z przewidzianych etapów projektu, było badanie ewaluacyjne z udziałem społeczeństwa, mające na celu dokonanie przez beneficjentów programu regionalnego - przedstawicieli organizacji pozarządowych - oceny obciążeń administracyjnych w nowym okresie programowania 2014-2020 oraz oceny działań podjętych przez samorząd na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

1. Wyniki badania ewaluacyjnego

1.1. Kwestie ogólne

Wyniki badania wykazały, że w opinii beneficjentów funduszy UE każda kolejna perspektywa polityki spójności UE jest trudniejsza, tzn. wymogi formalne, system wdrażania, natężenie prac administracyjnych, wszelkie obostrzenia w aplikowaniu i rozliczaniu projektów, utrudniają wdrażanie projektów, praktycznie na każdym etapie ich realizacji. Z jednej strony jest to efekt negatywnych doświadczeń z lat ubiegłych, które obecnie przekładają się na większą ostrożność decydentów w zakresie wprowadzania rozwiązań wdrożeniowych. Z drugiej część rozwiązań pochodzi wprost z zapisów regulacji opracowywanych na poziomie europejskim i krajowym, które niejako implikują wprowadzenie pewnych obostrzeń na poziomie regionalnym. Na powstawanie barier wpływ mógł mieć również fakt, że zbyt późno i bez przygotowania zaczęto wdrażać obecny okres programowania, nie uwzględniając rekomendacji płynących z doświadczeń minionej perspektywy. Wykorzystanie rekomendacji z badań jest również utrudnione przez fakt, że bardzo często zakres ich szczegółowości nie pozwala na przełożenie ich na konkretne rozwiązania. Potwierdza się tu problem jakości badań ewaluacyjnych, który jest dawno rozpoznany, niemniej jednak nadal nierozwiązanym dylematem, utrudniającym realizację w Polsce idei polityk publicznych opartych na dowodach (evidence-based public policies)²⁷.

W ramach badania widać było jednak pewne sygnały, wskazujące na to, że wśród decydentów panuje świadomość potrzeby zmian systemu. Jak to określił jeden z respondentów wywiadu indywidualnego „system cały czas się uczy”, co oznacza m.in., że instytucje stały się bardziej otwarte na dialog z wnioskodawcami czy beneficjentami. Eksperti Fundacji Idea mogli się o tym naocznie przekonać w

²⁷ Nie jest to jednak wyłącznie polski problem, czego dowodem są m.in. doświadczenia ze współpracy z partnerem z Norwegii w ramach poprzedniego projektu Fundacji dedykowanemu zmniejszaniu obciążeń dla beneficjentów.

ramach realizacji projektu WERE, uzyskując duże wsparcie w zakresie realizacji każdego z jego trzech etapów, zarówno ze strony Ministerstwa Rozwoju, jak i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

Pojawiają się również pewne działania, które świadczą o rzeczywistym zainteresowaniu administracji zmniejszeniem obciążeń dla beneficjentów:

- Rada Ministrów przyjęła *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów Umowy Partnerstwa 2014 -2020*, przewidujący m.in. powołanie grup roboczych ds. uproszczeń systemu w ramach każdego Komitetu Monitorującego programy operacyjne perspektywy 2014-2020,
- W październiku 2016 zainicjowało swą działalność Forum ds. uproszczeń, którego założeniem jest zaangażowanie w prace nad uproszczeniem systemu ekspertów i praktyków. Wyrazem zainteresowania działalnością Fundacji Idea Rozwoju w zakresie zmniejszania obciążeń dla beneficjentów wydaje się być zaproszenie przez Ministerstwo Rozwoju przedstawicieli fundacji do udziału w ww. gremium.

Pierwsze posiedzenie Forum ds. uproszczeń, Warszawa, 24 października 2016 r.



Źródło: mr.gov.pl

Ministerstwo Rozwoju podjęło również inicjatywę ustawodawczą polegającą na wprowadzeniu takich zmian w ustawie wdrożeniowej²⁸, które przyczynią się do zmniejszania obciążeń dla beneficjentów funduszy UE.

²⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014 poz. 1146

Poniżej zaprezentowane zostały wyniki badania dla następujących procesów: naboru i wyboru projektów, monitorowania i kontroli, finansowania oraz komunikacji i promocji.

1.2. Proces naboru i wyboru projektów

Proces naboru i wyboru projektów został przez uczestników badania ewaluacyjnego uznany za wymagający największego zaangażowania i wkładu pracy. Beneficjenci wskazywali m.in. na zwiększające się oczekiwania odnośnie dokumentacji, którą należy przedłożyć wraz z wnioskiem o dofinansowanie. Trudnościom w aplikowaniu wnioskodawcy próbują przeciwdziałać korzystając z zewnętrznych, wyspecjalizowanych firm konsultingowych, które przygotowują wnioski o dofinansowanie. W tym przypadku jednak zarówno beneficjenci, jak i przedstawiciele administracji wskazywali na problem związany z tym, że beneficjent nie wie do końca, co wpisać do wniosku konsultant. Ten z kolei pisze wniosek tak, by został on pomyślnie oceniony. Rodzi to komplikacje na etapie realizacji projektu, kiedy oczekiwania stawiane na poziomie dokumentacji projektowej nie idą w parze z realnymi możliwościami beneficjentów. Życie beneficjenta funduszy utrudniają rozbudowane procedury zarówno na etapie złożenia wniosku o dofinansowanie, jak i w momencie rozliczenia projektu. Jako przykład można wskazać skomplikowane zapisy regulaminów konkursów, a także towarzyszące im dokumenty takie jak wytyczne, instrukcje itp. Problemem okazuje się również bardzo długi czas oceny wniosków, powodujący dezaktualizację niektórych założeń projektów po kilku miesiącach oczekiwania na wyniki naboru. Kolejną trudnością zgłaszaną przez wnioskodawców jest proces negocjacji, którego czas jest zmienny w zależności od poszczególnych instytucji.

Beneficjenci zgłaszali także zastrzeżenia odnośnie kompetencji ekspertów oceniających projekty. Ich zdaniem lepsza powinna być weryfikacja ich pracy. Pozytywnym aspektem przy ocenie wniosków o dofinansowanie jest szersze stosowanie panelu ekspertów – często wnioskodawca nie może wszystkiego na piśmie zaprezentować, a w panelu ekspertów ma na to szansę.

Jako pozytywne zmiany w latach 2014-2020 należy uznać m.in. wymóg publikowania harmonogramów naboru na kolejny rok. Pozytywnie oceniony został także proces aktualizacji harmonogramów, prawie wszyscy respondenci stwierdzili, że częstotliwość aktualizacji harmonogramów naborów jest wystarczająca. W ramach zmian ustawowych określono również minimalny czas trwania naboru – min. 7 dni²⁹, co również należy uznać za pozytywną zmianę.

W dalszym ciągu jako problematyczny wskazywany był język dokumentów programowych określany jako niezrozumiały. W ramach odbywających się w trakcie projektu WERE spotkań z przedstawicielami administracji samorządowej kwestia hermetycznego języka pojawiała się jako obszar, w ramach którego uproszczeń należy dokonywać w sposób ostrożny, tak by nie wprowadzać równoległej siatki pojęć, wprowadzającej zamieszanie wśród beneficjentów (zwłaszcza tych, którzy sięgają po wsparcie z funduszy UE po raz pierwszy).

W zakresie kryteriów wyboru projektów badanie wykazało, że są one zrozumiałe i dla większości beneficjentów nie stanowią dużego problemu. Warto natomiast rozważyć ograniczenie ich liczby, w przypadku kryteriów dostępu, a także zmniejszyć ich szczegółowość.

²⁹ Art. 42 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Respondenci dobrze ocenili generator wniosków o dofinansowanie (MEWA 2.0). Jako przydatną funkcję uznano m.in. możliwość wymiany korespondencji, przy czym nie jest ona wykorzystywana przez wszystkie jednostki uczestniczące w procesie. Zwrócono jednocześnie uwagę na pewne braki MEWY.

1.3. Proces monitorowania i kontroli

Pomimo braku doświadczeń w powyższym zakresie, związanych z faktycznym początkiem wdrażania perspektywy 2014-2020, obowiązki związane z przyjętym systemem sprawozdawczości w perspektywie finansowej 2014-2020 można uznać za adekwatne do wysokości dofinansowania i raczej nie stanowią bariery. Jedyny problem pojawił się w przypadku prowadzenia sprawozdawczości w odniesieniu do monitorowania czasu pracy personelu (karty czasu pracy), których celowość uznano za niewspółmierną wobec pracochłonności wynikającej z ich wypełniania. Dodatkowo podkreślano trudności z weryfikacją prawidłowości ich wypełnienia przez instytucje kontrolujące.

Ważnym aspektem, ocenianym pozytywnie w stosunku do poprzedniego okresu programowania, jest zmiana systemowa w podejściu do wykazywania uzyskiwanych efektów projektów. Zgodnie z opinią beneficjentów instytucje mają dużo większe oczekiwania w odniesieniu do rzeczywistych rezultatów. Według badanych należy natomiast zmienić sposób definiowania oraz monitorowania trwałości projektów. Beneficjenci postulowali odejście od monitorowania trwałości konkretnych działań projektowych, na rzecz monitorowania zdobytych w trakcie realizacji projektów i trwale wykorzystywanych przez beneficjentów kompetencji i doświadczeń.

1.4. Proces finansowania

Podobnie jak w przypadku procesu monitorowania i kontroli nie można było jednoznacznie ocenić zmian, które nastąpiły w obszarze finansowania. Wynika to głównie z faktu niewielkich doświadczeń w realizacji projektów na tym etapie wdrażania w ramach perspektywy 2014-2020. Niemniej jednak, beneficjenci wskazują na bariery wynikające ze zmian systemowych, jakie zaszły w obecnym okresie finansowania.

Najczęściej wśród barier w procesie finansowania wymieniane są:

- zmiany w obecnym systemie, powodujące włączenie części kosztów (m.in. kosztów związanych z komunikacją i promocją, koszty zatrudnienia księgowej, kierownika i koordynatora projektu) do kosztów pośrednich, przy jednoczesnym obniżeniu ich poziomu (do 10% w przypadku projektów dużych),
- brak płynności finansowej projektów, związany z przedłużającym się procesem oceny wniosków o płatność,
- brak możliwości aktualizacji kosztów projektów wieloletnich, które sprawiają że przy długim czasie oczekiwania na rozpoczęcie realizacji projektu, przyjęte na etapie projektowania założenia finansowe, są już nierealne,
- obowiązkowe zachowanie mechanizmów konkurencyjności, czyli uzasadnianie kosztów na podstawie rozeznania rynku,
- wymóg zapewniania wkładu własnego, który czasami staje się barierą, powodującą brak zainteresowania czy możliwości aplikowania o środki perspektywy 2014-2020.

1.5. Komunikacja i promocja

W porównaniu z innymi elementami systemu realizacji funduszy UE komunikacja i promocja jawi się jako obszar stosunkowo mało problematyczny. Badanie ewaluacyjne, zrealizowane w ramach projektu, przyniosło potwierdzenie pewnych spostrzeżeń poczynionych na jego wcześniejszym etapie lecz jednocześnie pozwoliło na sformułowanie pewnych zastrzeżeń w obszarze „komunikacja i promocja”.

Jako pozytywne należy ocenić działania w zakresie zapewniania informacji za pośrednictwem strony internetowej oraz mediów społecznościowych. Z pewnością pomocny okazał się ujednolicony szablon stron internetowych poświęconych funduszom – obowiązujący zarówno instytucje krajowe jak i samorządy województw zarządzające unijnymi środkami. Warto jednak rozważyć poprawę sposobu prezentacji dokumentów na stronach, który w opinii jednego z respondentów jest nieczytelny. Fakt ten znalazł zresztą potwierdzenie we wnioskach zespołu badawczego z poprzedniej fazy projektu. Ilekroć podejmuje się próbę odnalezienia stosowanych wytycznych, natrafia się na listę z wszystkimi opracowanymi dokumentami, co przy braku możliwości filtrowania utrudnia odnalezienie tego, co nas interesuje.

Silnym elementem systemu informowania o funduszach wydają się być punkty informacyjne. Jak zauważył jeden z respondentów przekazują one wiedzę, która ma umożliwić wnioskodawcom poradzenie sobie z ewentualnymi obciążeniami. Na tego typu działania przeznaczono w obecnej perspektywie dużo środków, również na poprawę kompetencji osób zatrudnionych w punktach, by beneficjentom łatwiej było dotrzeć do informacji, gdzie i na co może składać wnioski. Równie przydatnym źródłem informacji wydaje się być newsletter, który umożliwia m.in. obserwację harmonogramu składania wniosków. Pozytywnie oceniono również fakt organizacji szkoleń dla beneficjentów, choć pojawiły się też słowa krytyki, że są one mało dopasowane do potrzeb uczestników. Dlatego w tym zakresie postulowano zróżnicowanie poziomu szkoleń na podstawowy i zaawansowany oraz przeprowadzenie analizy potrzeb szkoleniowych celem lepszego dopasowania tematów do oczekiwań beneficjentów. Z informacji udzielonych przez Urząd Marszałkowski wynika jednak, że tego typu działania zostały już podjęte.

2. Załącznik: Metodologia badania

W ramach badania wykorzystano następujące metody i techniki badawcze:

2.1. Badanie kwestionariuszowe

Badania kwestionariuszowe beneficjentów funduszy UE zrealizowano za pomocą techniki CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*), w ramach której respondenci wypełniali ankietę *on-line* zamieszczoną na stronie internetowej. Wyniki wypełnionych kwestionariuszy zostały automatycznie zapisane w bazie danych. Ankiety zostały wysłane, za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, do 23 organizacji pozarządowych, realizujących 29 projektów w ramach programu regionalnego na lata 2014-2020, czyli do wszystkich beneficjentów z trzeciego sektora. Otrzymano zwrot z ankiet na poziomie 28%.

Wszyscy uczestnicy badania kwestionariuszowego ubiegali się o dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 (RPO WM 2014-2020) w 2016 r., a ich wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, z jednym wyjątkiem, gdzie wniosek został odrzucony. Większość ankietowanych nie miała wcześniejszego doświadczenia w obszarze ubiegania się o środki w ramach programu regionalnego z poprzedniej perspektywy 2007-2013, a ci wnioskodawcy, którzy ubiegali się o dofinansowanie w ramach perspektywy 2007-2013, otrzymali je.

2.2. Wywiady indywidualne

Przeprowadzono dwa rodzaje indywidualnych wywiadów pogłębionych, z następującymi grupami respondentów:

- **z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej** – przeprowadzono 4 wywiady z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego oraz przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju. Uczestnicy zostali poproszeni m.in. o wskazanie sposobów, w jaki monitorują w swoich urzędach obciążenia dla beneficjentów, i w jakim stopniu przy identyfikacji obciążeń dla beneficjentów wykorzystywane są doświadczenia z wdrażania funduszy UE. W ramach tego obszaru poruszono też kwestię przydatności rekomendacji z badań ewaluacyjnych w procesie formułowania zasad wdrażania funduszy UE. Respondentów poproszono również o porównanie sytuacji beneficjentów w kolejnych okresach programowania polityki spójności. W ramach ewaluacji zapytano również o podejście przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej do wykorzystania wyników ewaluacji dla zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.
- **z przedstawicielami organizacji pozarządowych** – zrealizowano 3 wywiady indywidualne. Przedstawiciele organizacji zostali poproszeni m.in. o podzielenie się swoimi dotychczasowymi doświadczeniami związanymi z ubieganiem się o środki z funduszy, w tym z obciążeniami, z jakimi przyszło im się zmierzyć – również w trwającym właśnie okresie 2014-2020. Respondenci mieli możliwość porównania obecnej sytuacji do poprzedniej perspektywy finansowej oraz wskazania obszarów, w którym odnotowano poprawę w stosunku do poprzedniego okresu. Poproszono również o sugestie w zakresie uproszczeń, jakie mogłyby zostać wprowadzone w procesie naboru i wyboru projektów, w zakresie

monitorowania, finansowania oraz komunikacji i promocji. Z przedstawicielami organizacji pozarządowych poruszono też kwestie działań, jakie podejmuje administracja w celu zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.

3. Podsumowanie

W ramach finansowanego z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich projektu „Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” zespół Fundacji Idea Rozwoju, identyfikował bariery utrudniające beneficjentom funduszy UE aplikowanie o środki, starając się jednocześnie poszukiwać takich rozwiązań, które są przyjazne dla osób korzystających, bądź chcących korzystać z funduszy. Działania te były realizowane przy aktywnym udziale przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz z wykorzystaniem doświadczeń przedstawicieli organizacji pozarządowych – beneficjentów funduszy UE w obecnej i poprzedniej perspektywie finansowej.

Niniejsza publikacja podsumowuje trzeci etap projektu, obejmujący badanie ewaluacyjne mające na celu dokonanie oceny przez beneficjentów programu regionalnego obciążeń administracyjnych w nowym okresie programowania 2014-2020 oraz oceny działań podjętych przez samorząd na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

Rekomendacje zidentyfikowane na tym etapie w dużej części stanowią uszczegółowienie rekomendacji już zidentyfikowanych w ramach pierwszego etapu projektu, polegającego na analizie wyników dotychczas zrealizowanych ewaluacji RPO WM pod kątem identyfikacji rozwiązań służących zmniejszeniu obciążeń dla beneficjentów³⁰. Ponadto udało się zidentyfikować nowe propozycje w zakresie zmniejszania obciążeń. Jest to o tyle istotne, że część barier z jakimi przyjdzie się zmierzyć beneficjentom funduszy UE w okresie 2014-2020 jest podobna do tych, z jakimi mieli do czynienia w latach 2007-2013. Niektóre z obciążeń zostały zmniejszone, lecz w ich miejsce pojawiły się nowe. Przy całym skomplikowaniu systemu, wiążącym się m.in. z faktem, że jest on wypadkową działań wielu aktorów – Komisji Europejskiej, administracji rządowej i samorządowej, kluczowym jest także jego zoptymalizowanie, które pozwoli zminimalizować istniejące bariery, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad ustalanych przez regulacje europejskie i krajowe. Innymi słowy, mówiąc o konieczności redukcji obciążeń należy mieć na względzie, że nie mogą one następować w pełnym oderwaniu od obowiązujących przepisów, które często mają decydujący wpływ na ich powstawanie. Poniższa tabela stanowi zestawienie rekomendacji zidentyfikowanych na III etapie projektu³¹.

³⁰ Raport opracowany w ramach projektu: Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym - mechanizmy nadzoru obywatelskiego Fundacja IDEA Rozwoju, Warszawa kwiecień 2016 (http://ideaorg.eu/wp-content/uploads/2016/06/Raport_kwiecie%C5%84-2016_FIN.pdf)

³¹ Warto pamiętać, że część z prezentowanych rekomendacji może już nie być aktualnych w chwili pojawienia się niniejszej publikacji. Jest to efekt rozwiązań wprowadzonych już przez instytucje odpowiedzialne za system realizacji polityki spójności. Część z nich natomiast może wkrótce stracić swą aktualność, w związku z planowanymi zmianami w regulacjach dotyczących funduszy UE. Ich umieszczenie w tabeli ma w tym przypadku na celu dokumentację działań projektowych niż wymuszenie podejmowania konkretnych działań przez decydentów.

Obszar	Rekomendacje
Proces naboru i wyboru projektów	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ograniczenie liczby załączników i oświadczeń koniecznych do składania na etapie wniosku o dofinansowanie, ➤ zróżnicowanie oświadczeń w zależności od typu wnioskodawcy, ➤ ograniczenie liczby dokumentów z którymi musi zapoznać się wnioskodawca przed przygotowaniem wniosku o dofinansowanie, ➤ nie zmienianie dokumentacji konkursowej w trakcie trwania naboru, ➤ skrócenie czasu oceny wniosków o dofinansowanie oraz procesu negocjacji, ➤ wprowadzenie wymogu dostarczenia wersji papierowej wniosku dopiero po ocenie formalnej, ➤ ujednoczenie podejścia ekspertów przy ocenie wniosków oraz wprowadzenie weryfikacji ich kompetencji, ➤ usprawnienie działanie generatora, np. wprowadzenie możliwości weryfikacji danych finansowych przez generator oraz możliwości wpisania większej liczby znaków w poszczególnych polach (np. opis projektu), ➤ uruchomienie generatora w momencie ukazania się ogłoszenia o naborze wniosków, ➤ wprowadzenie jednego wspólnego generatora dla wszystkich programów, zawierającego komponent regionalny, ➤ uproszczenie systemu kryteriów wyboru projektów, poprzez ograniczenie ich liczby oraz szczegółowości kryteriów, ➤ lepsze wsparcie wnioskodawcy/beneficjenta ze strony instytucji wdrażającej/pośredniczącej w całym procesie realizacji projektów – omawianie błędów, wprowadzenie katalogu dobrych praktyk.
Proces monitorowania i kontroli	<ul style="list-style-type: none"> ➤ zapewnienie odpowiednich kwalifikacji opiekunów projektów w zakresie znajomości systemu informatycznego, by bez zbędnej zwłoki mogli informować i rozstrzygać problemy beneficjentów, ➤ ustabilizowanie i umożliwienie sprawnego działania systemu SL2014, ➤ rezygnacja z kart czasu pracy przy rozliczaniu kosztów pośrednich, ➤ zmiana definicji i sposobu monitorowania trwałości projektów – większy akcent na realne efekty realizacji projektów.
Proces finansowania	<ul style="list-style-type: none"> ➤ rozszerzenie katalogu kosztów bezpośrednich, ➤ umożliwienie finansowania wkładu własnego ze środków publicznych, np. będących w dyspozycji samorządu województwa, szczególnie w projektach ważnych z punktu widzenia polityki regionu, ➤ umożliwienie wprowadzenia zmiany wysokości kosztów w stosunku do pierwotnych założeń, ➤ zwiększenie ramowych limitów kosztów pośrednich, przy jednoczesnym elastycznym dookreślanu ich poziomu na etapie umowy o dofinansowanie, ➤ przyspieszenie realizacji wniosków o płatność, ➤ umożliwienie rozliczania kosztów pośrednich bez powiązania z kosztami merytorycznymi, ➤ rezygnacja z wymogów wskazywania pełnego składu personelu na etapie aplikowania o środki, ➤ rezygnacja z obligatoryjnego zastosowania mechanizmów konkurencyjności w niektórych typach projektów.
Komunikacja i promocja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ poprawienie sposobu prezentacji dokumentów na stronach – wprowadzenie możliwości filtrowania dokumentów, ➤ większe sprofilowanie szkoleń, np. poprzez przeprowadzenie analizy potrzeb, ➤ wprowadzenie różnych poziomów szkoleń – podstawowy/zaawansowany.

Doświadczenia badania ewaluacyjnego w ramach projektu WERE wskazują, że warto tego typu badania realizować na skalę większą, niż regionalna, bo mogą prowadzić do identyfikacji nowych obciążeń dla beneficjentów. Stanowią również potwierdzenie tezy, że tego typu działania mogą być z powodzeniem realizowane przy aktywnym udziale jego głównych adresatów – przedstawicieli rządu oraz samorządu regionalnego, zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich. Owocna współpraca Fundacji Idea w gronie ww. podmiotów miała, w opinii zespołu badawczego, duże przełożenie na efekty projektu.

Notki o autorach

Dr Katarzyna Hermann-Pawłowska

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, podyplomowych studiów w Kolegium Europejskim w Natolinie oraz studiów doktoranckich w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, doktor nauk ekonomicznych o specjalizacji administracja publiczna i integracja europejska.

Posiada wieloletnie doświadczenie pracy w administracji publicznej na szczeblu regionalnym (Wielkopolski Urząd Wojewódzki) i centralnym (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Brała udział w przygotowaniu systemu zarządzania polityki spójności UE w Polsce na lata 2007-2013 oraz była odpowiedzialna za budowanie odpowiedniej zdolności administracyjnej do zarządzania i wdrażania funduszy unijnych w tym okresie.

Od 2008 r. pracuje jako niezależny ekspert, w tym współpracuje z administracją publiczną w obszarze związanym z dobrym rządzeniem, planowaniem strategicznym oraz rozwojem instytucjonalnym. Na zlecenie polskiej administracji publicznej brała udział w projektach rozwojowych i w ich ramach szkoliła urzędników tunezyjskich w obszarze planowania strategicznego oraz konsultacji społecznych. Od 2013 roku zajmuje się realizacją badań ewaluacyjnych oraz wdraża projekty naukowe i watchdogowe w Fundacji Idea Rozwoju nastawione na upowszechnianie idei polityk opartych na wiedzy.

Autorka artykułów w zakresie procesu europeizacji polskiej administracji publicznej, wieloszczeblowego zarządzania, planowania strategicznego, wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji. Prowadzi szkolenia dotyczące polityki spójności UE, planowania strategicznego, partycypacji publicznej itp.

Od 2013 r. Katarzyna Hermann-Pawłowska jest Dyrektorem ds. Projektów Strategicznych w Fundacji IDEA Rozwoju, od 2016 roku pełni funkcję Członka Zarządu Fundacji.

Maciej Kolczyński

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji UKSW w Warszawie oraz podyplomowych studiów z zakresu ewaluacji na Uniwersytecie Warszawskim. Doświadczenie zawodowe w zakresie polityki regionalnej zdobywał od 2004 roku, m.in. w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w Gabinetzie Komisarz ds. Polityki Regionalnej Danuty Hübner, a także w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Jako członek zespołu przygotowującego *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020* był również zaangażowany w opracowanie rozwiązań wdrożeniowych dla ww. dokumentu.

Brał udział w opracowaniu *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* oraz architektury wdrażania polityki spójności w latach 2014-2020.

Prelegent podczas konferencji zagranicznych i seminariów krajowych dotyczących polityki regionalnej, a także ekspert w ramach projektów współpracy międzynarodowej, w tym również w ramach Polskiej Pomocy.

Autor artykułów poświęconych wymiarowi terytorialnemu polityki spójności.

Ekspert Fundacji Idea Rozwoju w obszarach: polityka regionalna, samorząd terytorialny, rozwój miast, współpraca międzynarodowa, zdolność instytucjonalna.

Justyna Kulawik-Dutkowska

Radca prawny, absolwentka m.in. Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, podyplomowych interdyscyplinarnych studiów europejskich w Kolegium Europejskim w Natolinie (specjalizacja: prawo Unii Europejskiej) oraz Université de Poitiers.

Obecnie doktorantka na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. Posiada ponad 10-letnie doświadczenie zawodowe zdobyte w Polsce i w Brukseli, obejmujące pracę zarówno dla sektora publicznego (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Komisja Europejska, Ministerstwo Gospodarki), jak i sektora prywatnego (m.in. jedna z największych globalnych firm doradczych Deloitte). Obecnie pracuje jako radca prawny i niezależny doradca, świadcząc usługi dla sektora administracji i przedsiębiorstw, w tym w ramach projektów międzynarodowych.

Specjalizuje się przede wszystkim w zagadnieniach związanych z pomocą publiczną, funduszami strukturalnymi, przedsiębiorczością i prawem europejskim. Interesuje się również tematyką współpracy biznesu i nauki oraz oceną skutków regulacji.

Od 2014 r. Justyna Kulawik-Dutkowska ściśle współpracuje z Fundacją IDEA Rozwoju.

Ekspert Fundacji Idea Rozwoju w obszarach: prawo i polityki europejskie, przedsiębiorczość, innowacyjność, wdrażanie funduszy strukturalnych, ocena skutków regulacji, zarządzanie projektami



O Fundacji Idea Rozwoju

Fundacja Idea Rozwoju jest niezależną organizacją pozarządową, której głównym celem jest wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wierzymy, że fundamentami rozwoju są aktywność i zaangażowanie obywateli oraz racjonalnie prowadzone polityki publiczne. Dlatego nasze działania ukierunkowane są na budowę społeczeństwa obywatelskiego i wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego oraz na poprawę jakości działań podejmowanych przez władze publiczne.

Uważamy, że prorozwojowa aktywność obywateli oraz władz publicznych powinna być zorientowana na rezultaty (*result oriented policy*) i opierać się na racjonalnych przesłankach znajdujących uzasadnienie w dostępnej wiedzy naukowej i eksperckiej (*evidence based policy*). Jesteśmy przekonani, że polityki publiczne mogą być realizowane skutecznie i efektywnie jedynie wówczas gdy powstają w ramach dialogu obywatelskiego, którego głównym wątkiem są wspólne cele i spodziewane rezultaty oraz sposoby ich osiągnięcia.

Naszym zadaniem jest przekazywanie wiedzy i udostępnianie narzędzi użytecznych dla podnoszenia jakości życia społeczeństwa i zwiększania jego potencjału rozwojowego. Poszukujemy innowacyjnych metod rozwiązywania problemów społeczno- ekonomicznych. Nasza działalność ukierunkowana jest w szczególności na wypracowywanie i wdrażanie sposobów wykorzystywania wiedzy naukowej i eksperckiej w politykach publicznych oraz na promocję ewaluacji jako jednego z podstawowych instrumentów zarządzania publicznego.

Nasza działalność ma także wymiar lokalny. Siedzibą Fundacji jest gmina Serock położona nad Zalewem Zegrzyńskim – jeden z najpiękniejszych zakątków ziemi mazowieckiej. Wyrazem identyfikacji z miejscem z którego się wywodzimy jest działalność ukierunkowana na rozwój społeczny i ekonomiczny naszego najbliższego otoczenia. Służymy naszą pracą, wiedzą i doświadczeniem społeczności lokalnej której jesteśmy częścią.

Czym się zajmujemy

W ramach prowadzonej przez nas działalności realizujemy projekty własne, m.in.:

- naukowo- badawcze w dziedzinie nauk o polityce publicznej, służące podnoszeniu potencjału administracji publicznej szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego,
- promujące wdrażanie koncepcji realizacji polityk publicznych zorientowanych na rezultaty (*result oriented policy*) i opierających się na racjonalnych przesłankach znajdujących uzasadnienie w dostępnej wiedzy naukowej i eksperckiej (*evidence based policy*),
- w zakresie zarządzania wiedzą w administracji publicznej, w tym umożliwiające wymianę wiedzy i transfer know-how,
- wspierające budowę kultury debaty publicznej i dialogu obywatelskiego bazujących na dostępnej wiedzy naukowej i eksperckiej (*evidence based debate*),
- wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego i promujące zasadę partycypacji społecznej.

Więcej informacji na stronie internetowej → <http://ideaorg.eu>